



## ¿Será Bali II un punto de inflexión?

Rohan Gunaratna \*

**Tema:** Este ARI examina las medidas que se están tomando y aquéllas que deberían tomarse para que Indonesia pueda desarrollar una respuesta satisfactoria a la amenaza de terrorismo islamista tras el atentado de Bali del día 1 de octubre de 2005

**Resumen:** La respuesta indonesia tras el primer incidente terrorista en Bali en 2002 fue firme, pero insuficiente. A pesar de que no faltaron datos de inteligencia antes del segundo atentado terrorista en Bali, perpetrado el día 1 de octubre de 2005, las autoridades indonesias no lograron responder adecuadamente a la amenaza. El éxito en la prevención de atentados terroristas es el mejor baremo para medir la funcionalidad de una estrategia contraterrorista. Bali II puso de manifiesto la falta de comprensión de la magnitud de la amenaza por parte de Indonesia y la incapacidad de su Gobierno de desarrollar una estrategia global para luchar contra un movimiento yihadista de rápido crecimiento en el país. Este segundo atentado en Bali también demostró la continuada falta de liderazgo antiterrorista de Indonesia y su falta de inversión en el desarrollo de la legislación, capacitación e inteligencia adecuadas. Este ARI examina las medidas que se están tomando y las que deberían tomarse para que Indonesia pueda responder satisfactoriamente a la amenaza del terrorismo islamista tras el atentado de Bali del 1 de octubre de 2005. ¿Será Bali II otro punto de inflexión?

### Análisis:

#### *La temporada de atentados*

El 1 de octubre de 2005 tres terroristas suicidas de Yemá Islamiya (YI) volvieron a atacar en dos cafés del complejo turístico de la playa de Jimbaran y en un restaurante en el centro de Kuta, Bali, el destino turístico más popular de Indonesia, un sábado por la noche. Aunque el atentado fue menos letal esta vez (22 muertos y 104 heridos y mutilados), fue una repetición del atentado del 12 de octubre de 2002 que acabó con la vida de 202 turistas e indonesios e hirió y mutiló a 200.

Entre las fuerzas del orden y el servicio de inteligencia los meses de agosto a diciembre se identifican como la "temporada de atentados". Entre otros atentados de YI en Indonesia durante este período se incluyen los perpetrados contra la residencia del embajador filipino en Yakarta (1 de agosto de 2000), contra 11 iglesias (25 de diciembre de 2000), Bali I (12 de octubre de 2002) y los perpetrados contra el hotel Marriott de Yakarta (5 de agosto de 2000) y la embajada australiana (9 de septiembre de 2004). Tras cada atentado y la correspondiente por parte del Gobierno, YI tardaba un año aproximadamente en recuperarse y planear, preparar y cometer un nuevo atentado.

---

\* Director de Investigación del terrorismo en el Instituto de Defensa y Estudios Estratégicos de Singapur y autor de "Inside Al-Qaeda: Global Network of Terror" (Columbia University Press, Nueva York)

Puesto que la amenaza está más extendida hoy en día, puede que este clásico círculo operativo de YI no resulte tan predecible la próxima vez.

*¿Fallo de inteligencia o fallo operativo?*

Todo atentado terrorista con éxito supone un fallo de inteligencia. Pero en el caso de Bali II, ¿se trató de un fallo de inteligencia o de un fallo operativo? Puesto que existían datos de que era inminente un atentado, ¿se produjo un fallo operativo por falta de actuación de las autoridades indonesias?

En los tres meses previos a Bali II existía gran cantidad de información general o estratégica de que un objetivo occidental de Indonesia iba a ser atacado durante ese período, pero no existía información específica o táctica de que Bali sufriría un atentado en octubre de 2005, de ahí que las autoridades indonesias se centrasen en evitar un atentado en Yakarta, el objetivo más probable. Lo ideal habría sido que la policía y el cuerpo de inteligencia indonesios hubiesen empleado este conocimiento previo para desarrollar su inteligencia de contactos sobre el terreno a fin de evitar un incidente como Bali II.

A diferencia de los objetivos políticos, diplomáticos y militares, los objetivos turísticos y económicos son demasiado numerosos como para poder ser protegidos. Invirtiendo tan sólo en la protección de objetivos no se podría haber evitado Bali II. La estrategia sensata para combatir el terrorismo es desbaratar de forma proactiva los preparativos y planes de los terroristas mientras se están gestando, y no actuar de forma reactiva, llevando a cabo brillantes investigaciones tras los atentados. Después de que YI atentase contra la embajada australiana en septiembre de 2004 las autoridades indonesias, en colaboración con sus homólogos australianos, llevaron a cabo una impresionante investigación post-atentado. Se detuvo a una serie de potenciales terroristas suicidas, se neutralizaron pisos francos y se recuperó una gran cantidad de armamento terrorista. Incluso en el caso de Bali II, es tan sólo cuestión de tiempo que las autoridades indonesias identifiquen a los terroristas suicidas, a sus reclutadores y cómplices indirectos y los pisos francos empleados en la operación.

En el caso de Bali II, no se produjo un fallo de inteligencia. En muy pocos casos los Gobiernos son capaces de desarrollar inteligencia táctica precisa con respecto al lugar y el momento de un atentado. Lo que está claro es que en el período previo a Bali II se produjo un fallo operativo, es decir, una “no actuación”. Las autoridades indonesias no se centraron suficientemente en la amenaza real. Al no penetrar la red terrorista, las autoridades indonesias no fueron capaces de desarrollar información táctica a partir de la información estratégica que habían recibido de que se estaba gestando una operación terrorista. Pero para desarrollar semejantes prácticas operativas eficaces, Indonesia debe contar con un liderazgo, una estructura y una doctrina específicos de antiterrorismo y con un ala de inteligencia especializada en antiterrorismo con la misión exclusiva de reclutar e infiltrarse tanto en el núcleo como en la periferia de YI. Y el Gobierno indonesio no cuenta con semejante organización.

*Estrategia antiterrorista*

¿Ha desarrollado Indonesia una política antiterrorista nacional, una estrategia y un plan para reducir la amenaza del terrorismo y el extremismo? ¿Está funcionando sobre el terreno la estrategia antiterrorista indonesia? El éxito en la prevención de atentados terroristas es la mejor prueba para medir la funcionalidad de una estrategia antiterrorista. Bali II puso de manifiesto la falta de comprensión de la amenaza por parte de Indonesia y la incapacidad de su Gobierno de desarrollar una estrategia global de lucha contra un movimiento yihadista que crece rápidamente en el país. Este segundo atentado en Bali también demostró la continuada falta de liderazgo antiterrorista de Indonesia y su falta de inversión en el desarrollo de la legislación, capacitación e inteligencia adecuadas.

Tres años después de que el Gobierno indonesio comenzase a luchar contra YI el grupo terrorista sigue constituyendo una amenaza creíble. Hasta el mortal atentado de octubre de 2002 Yakarta negaba la presencia de YI en su territorio. A pesar de que se ha venido produciendo un atentado todos los años desde Bali I, la estrategia del Gobierno indonesio para luchar contra YI sigue fallando. ¿Cuáles son los verdaderos puntos fuertes de YI y los puntos débiles de la estrategia del Gobierno? En primer lugar, al penetrar en grupos de ideas afines en los últimos cinco años, YI ha desarrollado profundidad estratégica. Una YI fracturada está operando por cooptación y regeneración. YI ha creado incluso "organizaciones fachada" para sobrevivir. La existencia de los Majlis Mujahidin Indonesia (MMI, el Consejo Muyahidin de Indonesia), la cara pública de YI, es un buen ejemplo de ello. En segundo lugar, Indonesia se está centrando exclusivamente en miembros de YI que hayan participado en acciones violentas o que estén a punto de hacerlo. Nunca se puede luchar eficazmente contra el terrorismo centrándose tan sólo en las células terroristas operativas o de ataque.

La mejor estrategia para neutralizar a un grupo terrorista es centrarse tanto en sus organizaciones de apoyo no militar como en sus estructuras operativas. Las estructuras de apoyo de YI que a día de hoy permanecen intactas en Indonesia son sus redes de difusión de propaganda, reclutamiento, recaudación de fondos, adquisición, pisos francos, transporte, comunicaciones, capacitación y falsificación de identidades. Entre las estructuras operativas de YI se incluyen el reconocimiento y el seguimiento inicial y final, el ensayo y el atentado. Debido a su falta de entendimiento de la amenaza, la prioridad de las autoridades indonesias es centrarse en las infraestructuras operativas, y no en las conceptuales y de apoyo. En muchos aspectos, en Indonesia la verdadera lucha contra YI aún no ha comenzado. A menos que Yakarta reconozca la necesidad de actuar de forma adecuada e inmediata y adoptar medidas de gran alcance, lo más probable es que el país siga siendo víctima del terrorismo.

#### *Análisis de la política y la estrategia antiterrorista*

Para reducir la amenaza tanto en Indonesia como en la región en su conjunto, los dirigentes de Yakarta deben tener en cuenta tres puntos.

En primer lugar, YI sigue siendo una organización legal en Indonesia. En Indonesia no constituye un delito pertenecer a YI. Tanto los indonesios como los extranjeros pueden legalmente difundir propaganda, reclutar, recaudar fondos, adquirir material y participar en otras funciones de apoyo a YI. Si Indonesia quiere verdaderamente combatir el terrorismo, debe declarar ilegal a YI por ser un grupo terrorista y dismantelar tanto su infraestructura operativa como su infraestructura de apoyo. Por ejemplo, el MMI también está dirigido por Abu Bakar Bashir y está consiguiendo un número significativo de nuevos reclutas, recaudando fondos y participando en otras formas de apoyo a YI. Sin crear un sólido marco legislativo antiterrorista, muchos líderes y miembros de YI, incluyendo su jefe supremo Abu Bakar Bashir, quedarán libres en los próximos meses.

En segundo lugar, la policía y los servicios de inteligencia de Indonesia carecen de una estructura especializada de antiterrorismo. La policía indonesia está empleando fundamentalmente su División de Investigación Criminal para combatir esta amenaza. Puesto que el terrorismo es una atroz consecuencia del extremismo, Yakarta debe crear una organización dedicada a combatir tanto el terrorismo como el extremismo. Aunque se han producido detenciones importantes, existen más de 400 miembros de YI formados en Afganistán y en el sur de Filipinas que aún permanecen en libertad en Indonesia. Mientras sigan en libertad los cerebros del atentado, Azahari bin Husin y Nuredin Mohamed Top, lo más probable es que YI organice otro atentado en un futuro próximo.

En tercer lugar, la amenaza del yihadismo se está extendiendo en Indonesia. Aunque menos del 1% de los indonesios apoya activamente el terrorismo, es una amenaza que crece día a día. Puesto que los grupos que participan en la violencia política no necesitan ningún apoyo a gran escala, pueden contar con suficiente ayuda en Indonesia como para sostener una campaña terrorista de éxito en el futuro próximo. Y puesto que YI recluta activamente entre otros grupos de la Yihad, sería un error por parte del Gobierno centrarse exclusivamente en este grupo. Más que tratar la amenaza terrorista como un problema exclusivo de YI, el Gobierno deberá aumentar su cobertura de inteligencia con respecto a grupos de ideas afines. Por ejemplo, quien accionó la bomba en la embajada de Australia, Heri Golun, era miembro de Negara Islam Indonesia (de Java Occidental). Además, YI está penetrando tanto en los partidos políticos mayoritarios como en los islámicos. Para contrarrestar una tendencia regional a favor de la militancia islámica, el Gobierno debe trabajar con los líderes religiosos y educativos. Debe crearse en la sociedad una norma y una ética en contra de grupos que propugnen la violencia para conseguir un fin político. Debe presentarse a YI y a los grupos de ideas afines como no coránicos. Sin embargo, el Gobierno no ha invertido en crear una estructura para hacer frente al aumento del yihadismo en Indonesia.

#### *Respuesta internacional*

El auge de las redes extremistas y terroristas en Indonesia se debe a acontecimientos tanto nacionales como internacionales. Mientras que algunos yihadistas quieren establecer un Estado islámico en Indonesia, un número más reducido de ellos desea establecer un califato islámico en la región. Cada vez más, los yihadistas indonesios se ven impulsados por el entorno internacional. Algunos de ellos quieren incluso ir a Irak a luchar contra los estadounidenses. El yihadismo indonesio no es monolítico, pero la ideología de YI está acercando cada vez más al menos a ciertos grupos para trabajar en una plataforma conjunta. La invasión estadounidense de Irak no ha reducido, sino más bien aumentado, la amenaza del extremismo y del terrorismo en Indonesia y la región.

En la actualidad el mundo no se enfrenta a grupos bien definidos y con una estructura estrechamente conexada, sino a redes sin jerarquía y con poca organización formal. A medida que las fronteras se hacen aún más porosas, aumenta el flujo de ideas, personal y recursos entre países, regiones y continentes. Como cualquier otro país del sudeste asiático, Indonesia no puede enfrentarse al terrorismo por sí sola. Hoy en día, el centro de gravedad del terrorismo en el sudeste asiático se encuentra en el sur de Filipinas, donde los campos de adiestramiento de terroristas siguen intactos, y en Indonesia, donde los ideólogos terroristas reclutan miembros para unirse a una docena de grupos yihadistas, incluyendo YI. Aunque la gran mayoría de los indonesios se oponen activamente al terrorismo y al extremismo, el apoyo al yihadismo crece a un ritmo considerable.

Puesto que las redes extremistas y terroristas de Indonesia se ven financiadas e instigadas por fuentes externas, la carga de combatirlas debe ser compartida por los Gobiernos de la región y de fuera de ella. Aunque la cooperación en materia antiterrorista entre los países de la ASEAN ha aumentado desde el primer atentado en Bali, sigue siendo insuficiente la provisión de una adecuada ayuda antiterrorista a los Estados afectados (Indonesia y Filipinas). Con todo, la ayuda manifiesta o encubierta de socios externos (Australia, Japón y Estados Unidos) ha ayudado.

En respuesta al atentado de Bali, donde Australia perdió a 88 de sus ciudadanos, Canberra desarrolló una prudente política antiterrorista en el exterior. Un elemento clave de esta política ha sido la oferta de apoyo continuado para crear una capacidad y un potencial antiterroristas sólidos en Indonesia. La mayor parte de esta ayuda se ha empleado en formar a la policía indonesia a nivel táctico y operativo. A través del *Jakarta Centre for Law Enforcement Cooperation* (JCLEC) de Semarang, la policía federal

australiana y la policía indonesia han formado conjuntamente a varios miles de oficiales de policía, miembros de los servicios de inteligencia y otros indonesios para combatir el terrorismo. La ayuda del JCLEC en materia de formación antiterrorista ha contribuido a reducir considerablemente la amenaza terrorista en Indonesia. Pero al ser Indonesia un país de una gran extensión, es necesario invertir en capacidad y potencial antiterrorista, especialmente fuera de Java.

Las visitas a Poso y Maluku en agosto y septiembre de 2005 permitieron al autor confirmar que no existían unidades antiterroristas especializadas en estas dos zonas de conflicto, donde YI actúa con fuerza, sino que la policía usaba sus unidades de delitos generales y graves para combatir el terrorismo. Aunque la policía provincial de Maluku está firmemente decidida a combatir el terrorismo, carece de la formación y los recursos necesarios para ello. Para desarrollar conocimientos, técnicas y tecnología, la ayuda en materia antiterrorista debe proporcionarse en toda Indonesia, no sólo en Java. Si Yakarta hubiera invertido en recursos en toda Indonesia, habría existido una posibilidad de detectar Bali II en las fases de prelanzamiento y lanzamiento.

Además de seguir acrecentando la capacidad táctica de Indonesia, Australia, EEUU, Japón y otros países de la región deben intentar aumentar su capacidad estratégica para combatir el terrorismo. Puesto que Australia es el socio más fiable y cercano de Indonesia, el primer paso debería ser que Australia ayudase a Indonesia a adoptar una legislación adecuada en materia antiterrorista. Debido a la presión de los grupos de defensa de los derechos humanos y las libertades civiles, la propia Australia ha tardado demasiado en desarrollar una legislación adecuada para hacer frente a la amenaza terrorista. No obstante, al haber sufrido Australia tanto como Indonesia como resultado directo del terrorismo, sus líderes políticos deben trabajar aún más estrechamente con sus homólogos en Yakarta para criminalizar legalmente a YI. Con el desarrollo de una capacidad estratégica de antiterrorismo en Indonesia, la policía y los servicios de inteligencia del país serán capaces de llevar a cabo sus misiones con mayor eficacia. Las fuerzas tácticas de antiterrorismo, tales como Detachment 88, son buenas en la medida en que se les confieren competencias legales. La prohibición o inclusión en una lista de YI como grupo terrorista o ilegal por parte de Indonesia fortalecerá la posición de las organizaciones y los dirigentes gubernamentales que tienen la misión de dismantelar y destruir a YI y sus grupos asociados.

#### *El futuro de YI*

A pesar de sufrir importantes pérdidas, la intención y capacidad de YI para atacar objetivos occidentales en Indonesia y fuera de ella permanecerá intacta en dicho país a corto (de uno a dos años) y medio plazo (cinco años). YI en sí se ha transformado y se ha convertido en un movimiento. Más que nunca, YI está trabajando con grupos de ideas afines. La composición de una reunión celebrada por líderes de YI en Java en septiembre en 2005 reflejaba el nuevo rostro del terrorismo.

YI también ha desarrollado profundidad estratégica en zonas de conflicto donde muestra gran interés por resucitar la violencia sectaria. YI y sus grupos asociados mantienen una fuerte presencia en tres zonas de conflicto: Mindanao en Filipinas y Maluku y Poso en Indonesia. La lucha indonesia contra la organización de YI en estas zonas, tanto a nivel operativo como ideológico, aún no ha comenzado seriamente. A menos que el liderazgo indonesio invierta significativamente en desarrollar una agenda firme y exhaustiva en materia antiterrorista más allá de Java, YI sobrevivirá y atacará de nuevo. Otro atentado en los próximos meses probablemente humillaría al Gobierno y abochornaría al presidente indonesio aún más.

**Conclusiones:** El primer atentado de Bali supuso un punto de inflexión. A principios de 2001, cuando los gobiernos regionales presentaron a Indonesia datos irrefutables de que una poderosa red terrorista estaba operando en el país, la entonces presidenta indonesia Megawati no quiso actuar. Muchos altos cargos sonrieron y afirmaron que no había terroristas en Indonesia. Si Indonesia hubiese actuado en el momento oportuno podrían haberse salvado las vidas de 202 indonesios y extranjeros. Con todo, la respuesta indonesia tras aquel acontecimiento fue firme, aunque no lo suficientemente. El líder de YI, Abu Bakar Bashir, fue detenido poco después del atentado pero rápidamente puesto en libertad.

¿Hará el segundo atentado de Bali que Indonesia adopte una perspectiva más amplia de la amenaza a la que se enfrenta? ¿Estarán dispuestos los líderes indonesios a dejar de lado sus intereses personales y políticos para impulsar los intereses estratégicos y nacionales a largo plazo? ¿Ha sufrido ya Indonesia lo suficiente como para avanzar de forma seria y continuada en el desmantelamiento de YI y sus redes asociadas?

El terrorismo es un asunto muy grave. No se puede contemporizar con los terroristas. A la amenaza del terrorismo se le debe hacer frente de forma seria e inteligente.

*Rohan Gunaratna*

*Director de Investigación del terrorismo en el Instituto de Defensa y Estudios Estratégicos de Singapur y autor de "Inside Al-Qaeda: Global Network of Terror" (Columbia University Press, Nueva York)*